

农村税费改革如何走出“黄宗羲定律”的怪圈

徐 鸿, 郭其友

(厦门大学经济系, 福建 厦门 361005)

摘 要: 十届全国人大二次会议提出的五年内取消农业税是令人振奋的农村税制改革目标, 此举改革如何能真正走出所谓的“黄宗羲定律”的问题依然倍受关注。历次农村税费改革的内在缺陷性应成为我们的警戒, 它们是农村税费改革难以突破“黄宗羲定律”的根本原因, 应当建立与完善农业税费制度以公平税赋, 以及建立规范的公共财政体系, 优化财税支持结构和提高政府财政效率。

关键词: 黄宗羲定律; 税费改革; 农村经济制度

中图分类号: F810.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-4225(2004)02-0008-004

加快农业产业发展, 增加农民收入以及促进农村社会的全面进步, 是确保全面建设小康社会战略目标实现的重要部署。其中, 减轻农民的税收负担与农村经济发展以及与农民收入水平提高有着密切的联系。因此, 推进农村税费改革, 加快农业税收制度的创新步伐, 显得特别的重要与十分的迫切。温家宝总理在十届全国人大二次会议的《政府工作报告》中明确提出: 从今年起, 要逐步降低农业税税率, 平均每年要降低 1 个百分点以上, 五年内取消农业税。无疑, 它对减轻农民负担, 增加农民收入以及促进农村社会全面进步将起到深远的影响。面对这令人振奋的农村税收改革决策, 我们也在冷静地思考, 在农业税率降低直至完全取消的过程中, 广大农村农民是否能真正减轻各种负担, 是否能走出“黄宗羲定律”的怪圈, 这是我国农村经济改革与发展的一个亟待解决的理论与实践课题。

一 历次农村税费改革的内在制度缺陷

回顾历史, 如果将这次农村税赋变化看作是中国农业税收的一次变革, 这已是我国现行农业税的第四次变革了。就是说, 我国现行农业税自建立至今, 大致经历了三个阶段: 一是 1958 年颁布建立农业税制; 二是 1983 年开征了农林特产产品的农业税; 三是 1994 年税制改革时扩大了农业特产税的征收领域和范围, 将原工商税中农林特产的税目部分, 全部并入农业特产税。

诚然, 在以往的三次农村税费改革中, 中央改革的力度不能说小, 但到地方所起的改革成效却似乎有限, 农民负担并没有达到预期的效果, 农民负担不仅没有大幅削减, 甚至还出现农业税增加的不正常现象, 结果是农民多种地无利可图, 在一定程度上抑制了农民从事农业生产的积极性。究其原因可以说是多方面的。其中最重要是农村税收制度本身内在的缺陷, 即现行农业税的税率制定方式。农业税把原先的“三提五统”取消, 合并到农业税中, 这样农业税比例也就由法定的 3% 提高到 7%。

收稿日期: 2003-12-24

作者简介: 徐鸿 (1982-), 女, 福建福州人, 厦门大学国家经济学人才培养基地学员; 郭其友 (1963-), 男, 福建德化人, 厦门大学经济系副教授。

当中,“三提留”属于村委而不归乡镇各级政府收取与支配,所以它没有被并入到农业税的正税之中。在税费改革后,这部分费用相当于在7%的农业税率的基础上加征了1.4个百分点的税,即相当于对农民按土地常年总产量征收8.4%的农业税,税率偏高。与城镇居民从事工商业经营比较,农业生产经营不仅没有设定起征点也没有免征额,显然,这种税赋制度对农民是不公平的。同时,税费改革减少了乡镇基层政府的财政收入,各部门对农民的各种收费难以杜绝。就是说,在没有新的财源补充条件且农村缺少有效监督机制的情况下,乡镇政府为了维系正常的行政职能,也会“不得已”地向农民伸手。产生这一现象的原因是分税制后中央和地方在财权与事权上的不对等,地方有事权却无财权。国家与基层政府信息不对称,无法满足基层政府部门行使职能和维持事业的财政需要,便以“给政策”的办法解决,允许地方通过税外收费、集资等来筹集和弥补资金不足。虽然收费与收税都是政府的收入来源,但两者的性质是极不相同的。从理论上讲,收费是公共部门在提供商品和服务时向受益人收取的与成本相对应的费用,而且一般说收费不能成为政府收入的主要来源,如果一旦创收成了基层政府的重要收入来源,它的性质就会产生异化,就会把创收变成目的,千方百计使其最大化。1985年、1990年2月、9月,中共中央和国务院先后分别或联合下达了《关于制止向农民乱派款、乱收费的通知》、《关于切实减轻农民负担的通知》、《关于坚决制止乱收费乱罚款和各种摊派的决定》等文件,但农民负担有增无减。资料显示,如1991年,全国农民人均纯收入只比上年增长9.5%,而同期农民人均的“村提留”和“乡统筹”却增长了16.7%。总之,以往的农村税制改革出现了我国历史上所经历过的税费改革的结果,即农民负担在下降一段时间后会涨到一个比改革前更高的水平。这一情形如同明末清初思想家、史学家黄宗羲对历朝历代赋税制度更迭演变描述即历史上每一次“并税”改制就出现一次“杂派”高潮。^[1]用现在的话说,改一次,负担就反弹一次,加重一次。后人把这种现象称为“黄宗羲定律”。

目前,我国农村税费制度正处于亟待进行一次根本性变革的时期。从理论上探讨如何走出“改革—加重农民负担—再改革—再加重农民负担”的所谓“黄宗羲定律”之怪圈显得尤为迫切。与以往的农村税制改革相比,改革的内外因素发生了很大的变化。从内部因素看,20多年的经济体制改革,唤醒了广大农民的市场经济意识,农民已逐渐从追求生存和温饱目标向追求效率(收入)最大化目标转变。过去,农民不计算投入报酬与收益,不计劳动的代价而替代资本的投入,目标是为了温饱。但现在却有很大的不同,在土地、劳动力等要素价格由市场机制决定的情况下,农民逐步改变传统的“劳动替代资本”投入的内在行为机制,农村也逐步出现哪一行业有利可图劳动与资本就流向那一行业的趋势。所以,高达8.4%的农业税已严重挫伤了农民的种粮积极性,成为我国近年来粮食产量急剧下降的重要原因之一。就外部因素而言,由于城乡二元经济结构没有消除甚至有加强,城乡经济发展差距的矛盾日益尖锐。因此,必须加快税费改革步伐,降低农业税费率,以提高农业投入收益水平,调动农民从事农业生产的积极性。同时,通过农村税费改革,从根本上减轻农民负担,提高农民的收入水平与促进农村经济社会的全面进步,缩小城乡差距。

二 规范农村税费制度与相关配套改革

未来五年内逐步取消农业税是农村税制改革的重大举措。在农业税逐步被取消乃至完全取消之后,要确保农民负担能够真正得到减轻,必须建立规范的农村税费制度以及实施相应的行政机构配套改革。

从世界经济的发展经验看,我国逐步取消农业税是必然的。目前,世界上只有少数国家与地区如中国、越南等还有“农业税”税种。由于农业是天然的弱质产业,发达的工业化国家一般都给农业以高度保护。欧盟等国家都在人均GDP达到800美元时就开始“反哺”农业。美国对每公顷土地直接补贴100—150美元;欧盟为300—350美元。此外,对农业和农村发展的投入一般都占财政支出的

10%以上。相反,我国却从每公顷土地中收取近200美元的税费。实际上,改革开放20多年来,国家税收结构发生了重大的变化,第二、三产业的税收及个人所得税等已成为主要税源,农业各税占全国税收比重收入的比重很低,约占总税量的10%,农业税在我国整个财政收入中的比重约占3.3%。同时,我国经济已基本完成了农业支持工业的阶段,进入农业与工业平等发展阶段,特别是沿海经济发达地区和一些大城市郊区,实际上已达到工业“反哺”农业的阶段。此外,为了统筹城乡经济发展,国家应适时调整国民收入分配倾向于城市的分配制度,尽快改变过去那种对农村“取之过多、予之过少”的政策取向。因此,取消农业税势在必行。农业税一旦完全取消后,农村其他经济经营活动的税收便可以与城市税种相同,实现统一的城乡税制,使城乡居民享有平等的税收权利与义务。

但是,在农业税逐步取消之后,如何应对农村事业的发展和乡村以及乡镇的开支呢?如何避免“减税增费”问题的出现呢?这是最为关键性的问题。这一问题如果没有解决,所谓“黄宗羲定律”就难以破解。众所周知,现阶段农民负担包括直接负担和间接负担。直接负担主要由国家税收(包括农业税、农业特产税)、向集体组织交纳的土地承包费(包括“村提留”)和“乡统筹”(农村教育附加费、计划生育费、优抚费、民兵训练费、乡村道路建设费)、各种行政事业性收费(包括教育集资、乡村范围内的生产和公益事业集资以及各种摊派、罚款和收费)以及按国家法规规定应承担的义务工和积累工(如农田水利基本建设和当地修桥筑路等公益事业),农民的间接负担主要是“剪刀差”等向农民转移的负担。从农民的直接税费负担看,农业税只是其中的一部分,农业税收的取消固然会减轻农民的负担;但是,其他的费用(尽管有监督卡,不合理的部分农民可以拒交)属于乡(镇)政府按照国家规定征收的自筹收入。一些研究者将乡镇财政的自筹资金收入称之为“非正规收入”、“制度外收入”或“非规范收入”。乱集资、乱摊派和乱收费往往就从这里发生。毋庸置疑,中央政府高度重视农民的减负问题,三令五申要求地方不得对农民乱收滥摊。但问题在于,只要预算内收入根本无法维持乡镇政府的正常运转,乡镇政府就不得不在非预算部分“动脑筋”,从农民头上征收各种费用以填补非预算开支就难以根除。

可见,在取消农业税的过程中,要避免其他费用的增加,除了要建立规范的农村税费制度外,关键的还在于加快相关配套改革的步伐,包括县、乡、镇政府机构体制、乡镇财政体制、农村义务教育体制等的改革。如政府行政机构,我国县、乡甚至村一级机构臃肿的问题就十分突出。有资料显示,近10年来,我国民官比例已达到40◇1,一个30万人口的小县要财政供养的人数高达万余人,农民负担自然累年加重,乡村干群冲突愈演愈烈。^[2]因此,县乡村级机构改革是农村税赋改革最重要的配套改革,只有大幅度裁减县、乡、村机构和干部,才能从根本上为县乡财政解困。否则,如果行政机构配套改革滞后,将成为我国农民负担反弹的隐患,大大削减农村税制改革的绩效,严重制约全面建设小康社会目标的实现。

三 逐步建立与健全支持农业的公共财政体制

取消农业税的农村税制改革会因地区经济发展水平的差异而形成不同的影响。对于沿海经济发达的地区如江苏、广东等省来说,因其地方财政比较雄厚而影响不大。但对于传统农业区来看,因农业税是其地方财政的主要税源,有些地区的农业税收入占到其地方财政高达50-60%,改革对其冲击自然就很大。为了实现改革目标,达到改革的预期效果,必须根据地方财政的实际困难,加大财政转移支付力度,特别是对粮食主产区和中西部地区,通过中央的转移支付得到适当补助,以弥补这些地区的财力缺口。这样,可以促进地区间基本公共服务能力的均等化。在加大财政转移支付力度的同时,提高财政转移支付的效率十分重要。为此必须建立健全规范的财政转移支付制度。有一个健全的制度作保障,个人经费、公用经费以及专项经费的使用才能得到有效的控制与使用,预算透明度和公正性才能不断提高。

在加大中央财政的转移支付力度的同时,还必须改变财政补贴的方式,加大对农业生产的财政支持力度,提高财政支出的使用效率。以往的农业补贴政策措施有许多缺陷:其一,补贴不但范围广,而且分散,难以发挥补贴效果。其二,以暗补为主,间接补贴多直接补贴少。所以,农业补贴并没有直接补贴给农业生产者,而是补给了中间环节,如用于降低农用生产资料的价格、支农服务收费以及农产品购销环节等,这样农民不能直接得到实惠。因此,税费改革要求改变农业补贴办法,实行对农民的直接补贴政策,并逐步扩大对农民直接补贴的范围。至于具体的操作方式,完全可以利用 WTO 的“绿箱政策”的规则。在 WTO 农业协议条款中,广义农业补贴被界定为“绿箱政策”。缔约方政府可以采取对农产品生产、价格与贸易没有或仅有微小扭曲作用的农业支持政策。“绿箱政策”体现一国政府财政对农业部门的所有投资或支持,在该政策范围内的财政对农业的补贴规模,不受 WTO 农业协议条款的限制。“绿箱”政策共有十二大项,主要有:一般性农业生产服务、用于粮食安全目的的公共储备补贴、国内粮食援助、与生产不挂钩的收入支持、收入保险和收入安全网计划、自然灾害救济补贴、通过生产者退休计划提供的结构调整支持、环境保护计划、区域援助计划等。^[3]

当前,我国与国际平均数相比,政府的“绿箱政策”明显地倾向于增加生产、促进增长和稳定供给、维护安全;但是对减少收入差距和促进社会公平等目标却明显关注不够。即政府机构费用较高,直接转移给农民的支付较少;粮食安全储备补贴过高,而国内粮食援助支出过低;“绿箱”支持结构中有许多空白,如农产品市场促销服务,生产者收入稳定、收入保险,退休补贴等资源休闲、结构调整补贴计划等。有鉴于此,为了充分发挥“绿箱”的支持作用,首先应调整支持结构,把生产目标、收入目标和生态目标放在同等的位置,在重视改善农业的生产条件以提高农业的生产能力时,增加对农民的直接转移支付和直接粮食援助,以提高农民抵御生产与市场风险的能力。其次应加大支持强度,努力增加政府财政支农资金的投入总量。按照世贸组织规则和中国加入世贸的承诺,中国对农业支持的可能空间很大。再次,应通过合适的制度安排及政策创新,调整“绿箱”资源在农业科技、农村教育和农村基础设施建设中的分配比例和优先顺序,不断优化支持结构,提高财政支出的使用效率,发挥有限财政资源的作用,尽量减少中间环节的损失。

总之,农村税费改革是一项十分复杂的经济社会系统工程。在逐步取消农业税的改革过程中,必然遇到诸多深层次的矛盾与问题。但应该看到,取消农业税的影响是深远的,它的意义不仅仅在于减轻农民的负担,而且还在于它是统筹城乡经济社会发展的战略步骤。所以可以相信,取消农业税此举改革将改变以往重城市轻农村的财政支出的缺陷,将促进城乡相对均等的规范税制和公共财政体制的形成,所谓的“黄宗羲定律”的问题也将得到最终破解。

参考文献:

- [1] 陈光焱. 论农村税费改革的定律约束和取向选择 [J]. 财政研究, 2002, (8).
- [2] 孙翊刚, 董庆铮. 中国赋税史 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1987.
- [3] 钱克明. 中国“绿箱”政策的支持结构与效率 [J]. 农业经济问题, 2003, (1).

(责任编辑: 汪小珍)

Abstracts and Key Words of Major Articles

Agricultural Foreign Trade in Developing Economy

SUN Zhong-cai

(Department Of Agricultural Economics, People's University of China, Beijing, China, 100872)

Abstract: The behavior of agricultural foreign trade in developing economy was analyzed in this paper. It starts with modeling for the economy, using two-sector approach. The focus is on the position and situation of agriculture in the economy varying with economic development. The results from the optimal analysis for the model show the importance of emphasizing agricultural technical progress in developing economy with the development of international trade liberalization.

Key Words: Comparative efficient; Rigorous constraints; Behavior of foreign trade

Some Thoughts on Breaking up Huang Zong-xi Vicious Circle in Tax and Fee Reform

XU Hong, GU Qi-you

(Department of Economics, Xiamen University, Fujian xiamin, 361005)

Abstract: Designed not from an institutional frame which aimed to coordinates urban and rural economic and social development in an overall manner and regulates the distribution of national income, China's current rural economic system itself inevitably led the tax and fee reform in rural area into vicious circle—resulted in heightening the peasant's load. In order to change the status quo, modern tax system that follows international practice should be set up, and normative public financial system to be realized. Then, under the general budget, the supportive structure will be optimized, and the limited financial resource will be used more efficiently.

Key words: Huang Zong-xi law; tax and fee reform; rural economic system; peasant's load

Knowledge Judgment and Value Judgment on Popular Novel: A Discussion with Dr. Kong Qing-dong

ZHENG Hui-sheng

(Department of Chinese Literature, Shantou Education College, Shantou, 515041)

Abstract: In an age that economic value and sensual pleasure are placed high, we need prudence to face up with literature facts. In his paper, *Conceptual Error about Popular Novel*, Dr. Kong Qing-dong tries to get rid of the longstanding mistaken idea about popular novel, but ironically, he in fact bring us into a more mistaken error when he blurs the concept of popular novel and exaggerates its value. The author points out that Dr. Kong's value-neutral approach to popular novel is untenable in theory and may bring unhealthy consequences in practice.

Key words: popular novel, academic criticism; value-neutral approach to popular novel

The Immaterial Base of The Nature Beauty

DING Lai-xian

(Department of Chinese, Guangxi Normal University, Guilin, Guangxi, 541001)

Abstract: The base of the nature beauty is not human being or human society, nor is human activity or superficial nature, The essential dependence and base of the nature beauty is some kind of potential nature, is the mysterious and creative power from the button of nature. The nature beauty can not show adequately without the human cooperation and the suitable attitude, and is also requiring human being has a special exceeding spirit: the mystery from the button of nature is not only the love, but also reverence, and adding a peaceful mind.

Key word: base; immaterial; potential nature; exceeding spirit; inherent state

Mr. Fei Xiaotong's Academic Self-Consciousness

WANG Wen-bing

(Department Of Philosophy, People's University of China, Beijing, 100872)

Abstract: Mr. Fei Xiaotong is a master of his time. He has greatly succeeded in practice and theory. This is a result of his self-consciously pursuing his goal, not by coincidence. His reflecting upon his own academic career suggests to us an important viewpoint of comprehending his success, and also presents to us an example of personality and studying.

Key words: Mr. Fei Xiaotong; academic's self-consciousness; life's self-consciousness; cultural self-consciousness

On SU Shi's Theory of Ci

ZHANG Hui-min

(College of Liberal Arts, Shantou University, Shantou, Guangdong, 515063)

Abstract: The paper tries to give an brief account of SU Shi's consciously constructed conception of *ci*. In SU Shi's view, *ci*, from a point of its genesis, has the same nature as *shi* (traditional Chinese poetry), which emphasizing common function of expressing one's